

# De nomenklatoera in Nederland

Citation for published version (APA):

Baakman, N. (2004). De nomenklatoera in Nederland: over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen. In *Jaarboek DNPP 2003* (pp. 173-197). Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen.

**Document status and date:**

Published: 01/01/2004

**Document Version:**

Publisher's PDF, also known as Version of record

**Document license:**

Unspecified

**Please check the document version of this publication:**

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

## DE NOMENKLATOERA IN NEDERLAND

### Over het verschijnsel van partijpolitieke benoemingen

**N. Baakman**

#### 1. Inleiding

De Nederlandse grondwet laat er in het huidige artikel 3 geen twijfel over bestaan: alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar. Dat is al sinds 1815 de grondwettelijke norm, in 1983 nog versterkt met een discriminatieverbod in artikel 1. Maar wat was aan het einde van de twintigste eeuw de praktijk geworden? Een adviesorgaan van de regering, de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), schreef daarover dat “de facto het lidmaatschap van een der (grote) politieke partijen een noodzakelijke voorwaarde is voor benoeming in een openbare functie”.<sup>1</sup> De (schaarse) wetenschappelijke literatuur over het onderwerp rept van enkele ‘clear’ en “publicly admitted cases”,<sup>2</sup> maar de omvang van het verschijnsel is niet exact bekend. Enkele landelijke dagbladen brengen echter regelmatig berichten over partijpolitiek gemotiveerde benoemingen, waarna de verantwoordelijken er steevast op wijzen dat toch echt de beste kandidaat benoemd is, en dat de partijkleur toeval is.<sup>3</sup> Maar volgens sommige politicologen richten de politieke partijen zich juist in toenemende mate op functies binnen de overheid om het verlies aan maatschappelijke binding dat zij geleden hebben – blijkend uit dalende ledenaantallen, lagere opkomsten bij verkiezingen en steeds meer zwevende kiezers – te compenseren.<sup>4</sup>

Die stand van zaken vraagt om empirisch onderzoek. Dat onderzoek (over de periode 1900-2000) is intussen ver gevorderd, maar nog niet zo ver dat er al afsluitend over gerapporteerd kan worden.<sup>5</sup> De geanalyseerde data laten echter al wel zien dat de Rob er in elk geval niet ver naast zat, want de beleidssectoren waarin ook partijlozen een reële kans hadden op een openbare functie zijn op de vingers van één hand te tellen. Het minst geïnfecteerd met partijpolitieke motieven lijken benoemingen in de diplomatieke dienst, de rechterlijke macht en de krijgsmacht, al zijn ook in die sectoren verdachte gevallen bekend. In andere sectoren blijkt het verschijnsel echter schering en inslag, of het nu gaat

om burgemeesters, commissarissen van de Koning(in), secretarissen- en directeuren-generaal, griffiers en plaatsvervangende griffiers van de Eerste en de Tweede Kamer, leden van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer, bestuurders van de publieke omroep en zijn voorgangers, kroonleden van de Sociaal-Economische Raad, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het Commissariaat voor de Media en allerlei andere zelfstandige bestuurs- en adviesorganen. Dat had de Rob, die overigens zelf ook met alle égards voor de partijpolitieke verhoudingen is samengesteld, dus tamelijk goed gezien. Anderzijds betrof het alleen de hogere functies, en het criterium was niet – zoals de Rob meende – de grootte van een partij, maar haar gouvernementele status. Pas tijdens en na regeringsdeelname blijkt een partij serieus in aanmerking te zijn gekomen voor belangrijke functies. De niet-gouvernementele partijen kregen hooguit een paar kruimels die van tafel vielen.

Wie als niet-jurist de grondwet leest, kan nauwelijks anders dan hierover de wenkbrauwen optrekken. Een snelle veroordeling voert echter al gauw tot beschouwingen over de bedenkelijke moraal van sommige politici, of het kwalijke gedrag van bepaalde partijen. Maar er is ook de in 1994 in werking getreden Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB), waarin het grondwettelijke discriminatieverbod is uitgewerkt en die in artikel 5 lid 4 een uitzondering maakt voor bestuursorganen en adviesorganen. Bij een benoeming daarin mogen van de wetgever ‘in redelijkheid’ eisen aan de politieke gezindheid worden gesteld.<sup>6</sup> Het ‘mag’ dus, tot op zekere hoogte. Maar daar staat weer tegenover dat ‘wettig’ niet per definitie billijk of rechtvaardig is. En is de Nederlandse wetgever niet uitsluitend samengesteld uit vertegenwoordigers van politieke partijen, die zichzelf via een uitzondering in de AWGB boven de grondwet geplaatst hebben? Een normatieve beoordeling is minstens complex, en verklaart bovendien maar weinig. Daarom stellen we hieronder de vraag: is er een niet-morele, dus structurele verklaring voor het feit dat aan het einde van de twintigste eeuw in Nederland de belangrijkste openbare functies vrijwel alleen nog maar openstonden voor leden van gouvernementele partijen?

Zo’n verklaring zou, om te beginnen, moeten laten zien dat politieke partijen er per definitie belang bij hebben dat hun leden openbare functies opgedragen krijgen. We zoeken, zoals in iedere *Krimi*, eerst een *motief*. Ten tweede moet blijken dat politieke partijen ook in staat waren hun wensen te verwerkelijken. Dan gaat het er dus om aan te tonen dat zij de *middelen* hadden en in de *gelegenheid* waren het opdragen van openbare ambten aan partijgenoten te bevorderen. Omdat aan het einde van de negentiende eeuw politieke partijen nog nauwelijks in het stuk voorkwamen, en er dus ook vrijwel geen partijleden benoemd werden,

moet er in de loop van de afgelopen eeuw sprake zijn geweest van een behoorlijke *dynamiek*. En dus moeten we ten derde de drijvende krachten achter die dynamiek identificeren. Als, ten slotte, vooral bepaalde partijen op dit gebied succesvol zijn geweest en de verdeling over alle partijen dus disproportioneel is, moet ook aan het *distributieve* aspect aandacht besteed worden.

Die vier aspecten – motief, middel en gelegenheid, dynamiek en distributie – moeten dus in een structurele verklaring aan bod komen. We zullen zo'n verklaring in het onderstaande stapsgewijs ontwikkelen aan de hand van enkele aannames over het gedrag van politieke partijen in het algemeen, aan de hand van kenmerken en de logica van het Nederlandse stelsel, en ten slotte door te refereren aan de ontwikkeling van de staatsrechtelijke en politieke verhoudingen hier te lande sinds 1848.

## 2. Naar een meervoudig motief

Over politieke partijen wordt in de literatuur gezegd dat zij belangrijke functies in ons staatsbestel vervullen. De politicoloog R.A. Koole bijvoorbeeld noemt in een overzicht een rekruterings- en selectiefunctie, een articulatie-, een aggregatie-, een mobilisatie- en een socialisatiefunctie.<sup>7</sup> De rekrutering en selectie van kandidaten voor verkiezingen wordt veelal als de meest kenmerkende functie beschouwd.<sup>8</sup> Dat mag echter niet doen vergeten dat, voor zover politieke partijen de genoemde functies vervullen, ze dat doen als bijproduct van het nastreven van inhoudelijke politieke doelen. Die kunnen per partij sterk verschillen, maar ze zijn moeiteloos op één noemer te brengen: invloed op de inhoud van de wetten en het overheidsbeleid. Daarvoor, en voor niets anders, werden en worden partijen opgericht. In die zin is een partij dus een middel, een samenwerkingsverband dat primair tot doel heeft invloed op wetgeving en overheidsbeleid uit te oefenen. En aangezien daarover binnen het openbaar bestuur beslist wordt, is men daartoe het beste in staat als men betrokken is bij de werkzaamheden daarvan.

De voor de hand liggende vervolgvraag is dan hoe die betrokkenheid in de Nederlandse context gestalte kan krijgen. Bevoegdheden op dat gebied zijn verbonden aan verschillende ambten, die echter vervuld worden door natuurlijke personen. Personen die, voor de duur dat ze het ambt bekleden, ambtsdrager zijn. Zij worden ondersteund door ambtenaren aan wie zij bevoegdheden kunnen delegeren of mandateren. Formeel is bij dat alles geen enkele rol voor politieke partijen weggelegd. Het Nederlandse geschreven staatsrecht kent ze zelfs nergens een bijzondere status of positie toe. Partijen worden “door het recht... beschouwd als vrij gevormde en vrij opererende maatschappelijke organisaties, waarop in beginsel slechts de regels van het privaatrecht van

toepassing zijn”.<sup>9</sup> In principe mogen ambtsdragers en ambtenaren wel, zolang de organisatie niet verboden is, lid van een partij zijn en daar functies in bekleden, maar alleen als privé-persoon en op basis van sinds 1848 in de grondwet verankerde individuele grondrechten.

Het bovengenoemde structuurkenmerk van het stelsel, namelijk dat ambten aan natuurlijke personen en niet aan vertegenwoordigers van organisaties worden opgedragen, impliceert dat politieke partijen alleen op indirecte wijze invloed op wetten en beleid kunnen uitoefenen. Zij zijn daarvoor afhankelijk van ambtsdragers die zich weliswaar onafhankelijk kunnen betonen voor hun wensen en verlangens, maar die formeel niet in een gezagsverhouding tot de partij staan.

Dat is een ongemakkelijke positie. Want hoe kan een partij bewerkstelligen dat personen waarmee een gezagsrelatie ontbreekt en die zij dus ook geen bindende opdrachten kan geven, zich in hun ambtsgedragingen laten leiden door het gedachtegoed van de partij? En hoe kan, als een ambtsdrager dat wel zou doen, dat als een door de partij behaald succes begrepen worden? Men kan natuurlijk proberen van geval tot geval de betrokken ambtsdragers te bewegen het partijstandpunt over te nemen, maar dat is een bewerkelijke methode, die bovendien weinig garantie op duurzaam succes biedt. Structurele en herkenbare invloed heeft een partij pas als de natuurlijke persoon die het ambt bekleedt, het gedachtegoed van de partij uit zichzelf, uit overtuiging, tot leidraad wil nemen en dat ook laat blijken door zich bij de partij aan te sluiten. Vanzelfsprekend hoeft ook een partijlid niet alle partijstandpunten te onderschrijven, maar bij een lidmaatschap er is tenminste een titel om de ambtsdrager op zijn of haar opstelling aan te spreken. Men sluit zich tenslotte niet bij een ideële organisatie aan als men zich niet verbonden voelt met die organisatie en met hetgeen waar zij voor staat.

Met andere woorden: in het Nederlandse stelsel hebben politieke partijen structureel optimale invloed als zoveel mogelijk van de voor beleid en wetgeving relevante ambten bekleed worden door personen die zich met het gedachtegoed van de partij identificeren, en die, als blijk van die identificatie, ook lid van de partij geworden zijn. Alle voor beleid en wetgeving relevante ambten opgedragen aan trouwe leden van de eigen partij, dat is – gegeven de aard van het stelsel – het hoogst haalbare.

Een partij kan natuurlijk dat optimum proberen te benaderen door leden te werven onder de zittende ambtsdragers. Veel efficiënter en effectiever zou het echter zijn als vrijkomende ambten opgedragen worden aan personen die al trouw lid van de partij zijn. En beter nog, als zij hun ambt met steun of op voorspraak van de partij verkregen zouden hebben. Dat maakt voor de partijleiding een zekere selectie mogelijk door aan minder verkieslijke partijleden steun te onthouden, en het voegt aan de ideologische verbondenheid met de partij nog een morele verplicht-

ting toe. Men heeft dan immers zijn ambt met alles wat daar aan vast zit (bezigheden, maatschappelijke status, inkomen) mede aan de partij te danken. Daarom is het voor iedere partij wenselijk dat zij een zo groot mogelijke greep heeft op de toegangswegen tot de betreffende ambten. Aldus heeft iedere politieke partij, opgevat als een middel om invloed op de wetten en het beleid uit te oefenen, onmiskenbaar een ‘doelrationeel’ motief om de toegang tot die openbare ambten waarvan de drager de door de partij gewenste invloed kan uitoefenen, te willen controleren.

Gaandeweg komen er echter meer motieven in het spel. Op sociologische gronden moeten we aannemen dat politieke partijen, als alle organisaties, in de loop van de tijd onderworpen zijn aan een proces van institutionalisering. Aspecten daarvan komen (zonder daar als zodanig benoemd te zijn) tot uitdrukking in de beroemde these van de Duitse socioloog R. Michels over de tendens tot oligarchisering<sup>10</sup> en de stelling van de Duits-Amerikaanse politicoloog O. Kirchheimer dat de vooroorlogse Europese partijen, die oorspronkelijk opkwamen voor de verlangens van specifieke religieuze of sociale groepen, zich ontwikkelen tot *catch all* partijen, wat onder andere gepaard zou zijn gegaan met een drastische reductie van het ideologische karakter van de partij en voorts tot ingrijpende veranderingen op organisatorisch en electoraal vlak zou hebben geleid.<sup>11</sup>

In het proces van institutionalisering wordt het *middel* organisatie verzelfstandigd ten opzichte van het oorspronkelijke doel en wordt zij, de organisatie, (mede) *een doel op zichzelf*. Dat proces is door de socioloog J.A.A. van Doorn, voortbouwend op het werk van N. Luhmann, als volgt omschreven. “Met en door het proces van verzelfstandiging krijgt de staande organisatie een reeks van nieuwe functies, met name voor de organisatieleden en voor de maatschappij: identificatieobject, kader voor het ontstaan en voortbestaan van sociale relaties, bron van waarden en normen, en basis voor zekerheid en stabiliteit. Met andere woorden: in plaats van een louter rationele constructie wordt de organisatie een institutioneel verband”.<sup>12</sup> Dit dwingt ons tot de aanname dat politieke partijen, eenmaal gevestigd, naast doelrationele constructies óók institutionele verbanden worden. Als zodanig krijgen zij belangen en strevingen die los staan van hun oorspronkelijke doelen en die daar zelfs strijdig mee kunnen zijn, maar die wel alles te maken hebben met de partij als organisatie. Een eenmaal gevestigde partij zal daarom niet alleen doelstellingen op het gebied van de inhoud van wetgeving en beleid nastreven, maar ook de eigen institutionele belangen willen behartigen.

Die institutionele belangen – dat “web van andere normen en waarden... die ten minste concurrerend zijn voor de doelgerichtheid” van de orga-

nisatie<sup>13</sup> – kunnen in beginsel van alles omvatten, maar in het geval van politieke partijen kunnen we daar wat preciezer over zijn. Ten eerste mag men aannemen dat – juist omdat het om politiek gaat – een gunstige beeldvorming van de partij, met name het imago invloedrijk en aanzienlijk te zijn, deel zal gaan uitmaken van de nieuwe strevingen die het proces van institutionalisering met zich mee brengt. Dat zal er toe leiden dat het doelrationele streven om invloedrijke ambten opgedragen te willen zien aan partijgenoten, verbreed wordt naar andere ambten. Ambten die zich door hun aard helemaal niet hoeven te lenen om invloed op de wetten en het beleid uit te oefenen, maar die wel prestigieus zijn. Het aanzien van het ambt dat door een prominente partijgenoot vervuld wordt, straalt immers ook af op de partij.

Een tweede institutioneel motief kunnen we afleiden uit het feit dat de politieke partijen in de twintigste eeuw financieel niet zeer draagkrachtig waren en daarom sterk steunden op de onbetaalde inzet van vrijwilligers.<sup>14</sup> Politieke steun kan men werven met een campagne en met een aansprekend programma. Voor de kiezer zijn de kosten van het steunen van de partij in het stemlokaal relatief gering, maar van de mensen die de campagne voorbereiden en voeren en ook verder de partij draaiende moeten houden – zeg maar: het kader – wordt aanmerkelijk méér geleverd dan de tocht naar de stembus. De partij zelf kan hen echter, bij gebrek aan middelen, maar in zeer beperkte mate compenseren voor hun inspanningen.

Partijen krijgen aldus te maken met de ‘logic of collective action’, zoals die geconstrueerd is door de econoom M. Olson.<sup>15</sup> Zij willen een collectief goed aanbieden, namelijk invloed op wetten en beleid, en daarvoor hebben ze twee zaken nodig: steun van de kiezer en – om die steun te verwerven en te behouden – de inzet van kader, dat ze niet of nauwelijks financieel kunnen belonen. De meeste kosten van het collectieve goed dat de partij aanbiedt, worden dus op vrijwillige basis opgebracht. Liftersgedrag – dat wil zeggen: niet bijdragen in de kosten, wel genieten van de baten – ligt dan op de loer. En aangezien een partij geen stok heeft om ‘*free riders*’ te dwingen, moet zij haar leden een wortel kunnen voorhouden om ze te bewegen hun steentje bij te dragen. Zij moet dus, in de termen van Olson, ‘positive selective incentives’ hebben.

Een voor de hand liggende selectieve prikkel is natuurlijk het uitzicht op een zetel in het parlement, de Staten of een gemeenteraad. Is een verdienstelijk partijlid eenmaal volksvertegenwoordiger, dan is er ook een financiële tegemoetkoming uit dien hoofde – en niet uit de partijkas, maar uit de algemene middelen. Maar niet alle actieve partijleden kunnen verkozen worden. Sommigen zullen er ook niet geschikt of gepoorterd voor zijn, en ook die leden moeten redenen hebben om zich voor

de partij in te zetten. Daarom is het evenzeer van belang dat partijen ook steun kunnen verlenen bij het verwerven van andere interessante functies in of rond het openbaar bestuur.

Een derde institutioneel motief volgt uit de aard van het politieke bedrijf. Aan een loopbaan in de politiek kleven grote onzekerheden. Een volksvertegenwoordiger kan ambteloos burger worden bij de volgende verkiezingen, of om nog andere redenen de politieke luwte moeten zoeken. En hebben volksvertegenwoordigers nog de relatieve zekerheid van een vaste zittingsperiode, een minister of staatssecretaris kan bij wijze van spreken iedere dag zonder emplooi komen te zitten. Dan moet er perspectief geboden kunnen worden. In de woorden van de politico-loog J.W. Janssens: “Zowel ter linker als ter rechterzijde is men daarvan doordrongen. Dit is de basis voor een zekere onderlinge solidariteit. Die komt er op neer dat men over het algemeen bereid is zich tegemoetkomend op te stellen wanneer een collega in het politieke metier, die om wat voor reden dan ook zijn politieke carrière beëindigd heeft en emplooi zoekt, een ‘passend’ vervolg op die carrière wordt geboden”.<sup>16</sup> De gevoelde noodzaak “iets te moeten kunnen doen” voor partijleden die zich in de vuurlinie voor de partij verdienstelijk hebben gemaakt en vervolgens de politieke luwte zoeken, is het derde institutionele motief voor politieke partijen om hun belangstelling voor openbare ambten niet tot de voor invloed op beleid en wetgeving relevante functies te beperken.

Het is gemakkelijk voorstelbaar dat het weloverwogen inzetten van een middel om de eigen politieke doelen te kunnen dienen dan wel institutionele belangen van de partij te kunnen behartigen, na verloop van tijd een organisationele reflex wordt. Dan wordt vanzelfsprekend met een begerig oog naar iedere nieuwe of vrijkomende post van enig gewicht gekeken, ook al zou het vervolgens moeilijk zijn er in de eigen gelederen een geschikte kandidaat voor te vinden. Deze gedachtegang is zeker niet onrealistisch. De gang van zaken bij de kabinetsformaties in het laatste deel van de twintigste eeuw, waarbij men eerst posten claimt en daarna – soms tevergeefs – in eigen gelederen de ‘poppetjes’ zoekt, is er een uiting van. Een andere aanwijzing voor het bestaan van zo’n ‘claimcultuur’ is het feit dat bijna alle fracties in de Tweede Kamer al sinds jaar en dag (in elk geval sinds het aantreden van het kabinet-Den Uyl in 1973) een fractielid aangewezen hebben tot wiens takenpakket het behoort informele gesprekken over de burgemeesterbenoemingen te voeren. Die gesprekken gaan, aldus zo’n voormalig fractielobbyist, in de eerste plaats over de gewenste kleur van een in een bestaande vacature te benoemen persoon.<sup>17</sup> Invloed uitoefenen op benoemingen wordt dus beschouwd als een reguliere taak van de fractie.<sup>18</sup>



Het tot ontwikkeling komen van een claimcultuur kan natuurlijk getemperd worden door de ideologie van de partij, bijvoorbeeld als die sterk individualistisch (dus weinig organisatie-*minded*) is. Maar veel meer dan een tempering is er niet van te verwachten.<sup>19</sup> Daarvoor is de logica van het systeem te dwingend. En bovendien zijn er nog de andere partijen waarmee men in een concurrentieverhouding staat en die in dit opzicht wellicht minder door hun opvattingen geremd worden. Andersom mag men er zeker wel van uitgaan dat het ontstaan van een claimcultuur bevorderd zal worden door de mate waarin een partij succes heeft gehad bij eerdere doelbewuste pogingen om partijgenoten een bepaalde plaats in het openbaar bestuur te laten bezetten. Het behaald hebben van successen veronderstelt echter dat men in de gelegenheid was en de middelen had om de afstand tussen droom en daad te overbruggen. Met het onderzoeken of die er in de twintigste eeuw ook feitelijk waren, zijn we aangekomen bij de constructie van de tweede trap van de verklaring.

### **3. De gelegenheid en de middelen**

Op welke manier konden de politieke partijen in de twintigste eeuw hun wens in vervulling doen gaan? Bij hun ontstaan in het laatste kwart van de negentiende eeuw moesten zij zich invecchten in een al decennialang functionerend stelsel, waarin voor hen geen plaats gereserveerd was. Dat stelsel kende en kent drie wegen naar een openbaar ambt: verkiezingen, benoemingen en geboorte. Sinds 1848 reguleren directe verkiezingen de toegang tot de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de Provinciale Staten, die zelf weer door de kiesgerechtigden uit de eigen provincie afgevaardigd zijn. Toegang tot de andere Hoge Colleges van Staat en ook tot de ambtelijke posten, burgemeestersposten en de commissariaten van de Koning krijgt men via een benoeming. In feite geeft sinds 1848 een benoeming toegang tot alle posities in het openbaar bestuur waarvoor men niet verkozen kan worden, op één ambt na. Die uitzondering betreft het Nederlandse staatshoofd, dat via erfopvolging aan zijn positie komt. Afgezien van de toegang tot het allerhoogste ambt was er na 1848 formeel sprake van een zeer open stelsel. Om verkozen te kunnen worden moest men het passief kiesrecht hebben, en dat recht had men als men Nederlander was, in het volle genot van zijn burgerlijke rechten en tenminste dertig jaren oud. En voor een benoeming golden nog minder formele beletselen. Aan de andere kant gold die formeel ruime toegankelijkheid natuurlijk niet exclusief voor partijleden. En dus is de vraag hoe de partijen konden bevorderen dat juist hun leden gekozen en benoemd zouden worden, en vervolgens hoe zij konden bewerkstelligen

dat het vooral om die leden zou gaan die de partij daartoe naar voren zou schuiven. Het antwoord op die vraag werd gevonden door rekening te houden met een belangrijk kenmerk van het in 1848 gevestigde stelsel, namelijk de codificatie van de heerschappij van de wet. Het meest gereede aangrijpingspunt voor het uitoefenen van invloed was dus de wetgevende macht. Zij is in 1848 opgedragen aan Staten-Generaal en Kroon gezamenlijk. En dus waren er voor invloed op de wetgeving vier ambten van belang: dat van Koning, minister, en lid van de Eerste, respectievelijk de Tweede Kamer. Door de acceptatie van de vertrouwensregel is na 1868 het zwaartepunt binnen de wetgevende macht bij de Staten-Generaal komen te liggen en begon een tijdvak dat door de staatsrechtgeleerde A.M. Donner als de *belle époque* van het parlement aangeduid is.<sup>20</sup> Dit is ook de periode waarin de eerste politieke partijen in Nederland op het toneel verschenen. Allicht dat hun volle aandacht uitging naar het veroveren van zetels in de Staten-Generaal, en dan met name in de Tweede Kamer, want vooral daar kon invloed op de wetten en het overheidsbeleid worden uitgeoefend.

De uitgangssituatie was echter niet eenvoudig. Nederland was door de zogeheten 'kiestabel' verdeeld in districten. Een lid der Tweede Kamer werd gekozen als de afgevaardigde van een kiesdistrict, de leden van de Eerste Kamer door de leden van de elf Provinciale Staten, terwijl een Statenlid zelf direct gekozen werd door de kiesgerechtigden van zijn district in de betreffende provincie. Eenieder die het passief kiesrecht had, kon kandidaat zijn in het district of de districten waar hij dacht kansen te hebben.

In de districten waren kiesverenigingen actief die zich beijerden voor een bepaalde kandidaat. Daarbij werd lang niet altijd uit het eigen district gerekruteerd, en het kandideren in meer dan één district kwam ook veelvuldig voor. Zo is bijvoorbeeld J.R. Thorbecke tegelijkertijd de kandidaat geweest van een Leidse en een Zutphense kiesvereniging (en toen hij in beide districten won, aanvaardde hij de afvaardiging namens Leiden waar hij woonde), maar hij heeft ook al eens (in 1853), toen hij in zijn woonplaats geen steun kreeg, het mandaat van Maastricht aangenomen nadat hij zowel daar als in Breda verkozen was.<sup>21</sup>

Een andere vorm van politieke organisatie ontstond doordat verkozen kamerleden zich aaneensloten tot zogeheten 'kamerclubs'. Al vóór 1848 werd er gesproken van een 'Thorbeckiaanse kamerclub', maar dat was een informeel, los verband met als katalysator de persoon Thorbecke. Van gedeelde beginselen, laat staan van een program, was nog geen sprake.<sup>22</sup> Het sterk van samenstelling wisselende gezelschap kwam bijeen bij een van de leden thuis of in een etablissement – vooral niet in het Kamergebouw – en besprak in algemene zin de politieke toestand, al zou de gedachtewisseling ook wel eens over de concrete standpuntbe-

paling in de Kamer gegaan zijn.<sup>23</sup> Kamerclubs van andere signatuur volgden in de loop van de tijd, zoals een katholieke en een antirevolutionaire. De laatstgenoemde organiseerde zichzelf van meet af aan strak. Zij had in 1879 al een soort fractiereglement en vroeg zelfs om een eigen vergaderruimte in het Kamergebouw, wat vermoedelijk rond 1887 werd toegestaan.<sup>24</sup>

De eerste moderne politieke partijen in Nederland ontstonden – samenvattend – onder een districtenstelsel en ontwikkelden zich uit de twee bestaande vormen van politieke organisatie: in de Kamer uit kamerclubs die na de verkiezingen en op vrijwillige basis gevormd werden, en in het land uit de per district opererende autonome kiesverenigingen, die tijdens de verkiezingen een bepaalde kandidaat steunden. Uit deze betrekkelijk losse samenwerkingsverbanden konden pas nationale politieke partijen ontstaan toen men zich ging realiseren dat deze wijze van organiseren onder het geldende kiesstelsel maximale machtsontplooiing in de Staten-Generaal in de weg stond. De logica van de situatie dicteerde namelijk dat – wilde men een (districtoverstijgende) politieke opvatting zo luid mogelijk in het parlement laten horen – de kiezer zijn stem niet primair moest geven aan een persoon, maar aan een aanhanger van die opvatting, en die moest dus in zoveel mogelijk districten door verschillende kandidaten uitgedragen worden. Maar ook weer niet door meer dan een per district, want anders verzwakte de stroming zichzelf. En dus moest in een optimale situatie de kandidaatstelling namens en tussen de districten onderling afgestemd worden. Het liberaal voelende volksdeel had er – om maar bij het al eerder gegeven voorbeeld te blijven – weinig aan dat Thorbecke in meer dan één district kandideerde. Het vergrootte wel zijn persoonlijke kansen op een mandaat, maar het best haalbare resultaat bleef toch maar één zetel voor Thorbecke in de Kamer. In termen van machtsontplooiing had het er om moeten gaan niet de kansen van Thorbecke zelf te vergroten, maar om in zoveel mogelijk districten de kansen van één Thorbeckiaan te verbeteren.

Het waren echter niet de liberalen die dat alles als eerste begrepen en er naar gingen handelen, maar juist hun politieke tegenstanders, de antirevolutionairen. In die kringen althans pakte men als eerste de districts-overstijgende organisatie grondig aan. A. Kuyper gaf de ‘kleine luyden’ in 1879 *Ons program* en zette een door hem met straffe hand geleide centrale partijorganisatie – de Antirevolutionaire Partij (ARP) – op die zowel de aangesloten kiesverenigingen als de geestverwante afgevaardigden op één lijn moest brengen. Ook in de andere stromingen ging men dat doen, al had men daar meer – en soms veel meer – tijd nodig. Met name bij de liberalen en de katholieken lag het tempo veel lager, maar onmiskenbaar zetten ook zij in de loop van de tijd stappen op de

door de ARP gewezen weg, al was het soms *contre cœur* en met vallen en opstaan.

Het uiteindelijke resultaat van dat alles was dat steeds meer kamerleden met een dubbele loyaliteit en – als spiegelbeeld daarvan – met een dubbele afhankelijkheid voor hun herverkiezing te maken kregen. Men was en bleef formeel de afgevaardigde van een district, maar daarnaast was een kamerlid steeds vaker ook de representant van een van de nationale politieke stromingen, die langzaam maar zeker gekanaliseerd werden in nationaal georganiseerde partijen. Aan het einde van Donners belle époque, en in elk geval na de Tweede-Kamerverkiezingen van 1913, had een meerderheid van de afgevaardigden banden met een georganiseerde nationale politieke partij. Daarmee werd de basis gelegd voor een *plus belle époque* van de politieke partijen. Het overwicht van partijleden in de Kamer bood immers de gelegenheid het kiesstelsel aan de behoeften van de partijen aan te passen. En hoezeer de partijen het onderling en ook intern oneens waren over de uitbreiding van het kiesrecht, het districtenstelsel werd vrij algemeen als een sta in de weg voor hun verdere ontplooiing beschouwd. Een ARP-propagandist drukte het in 1906 als volgt uit: “het (districtenstelsel) dwingt tot combinaties, concentraties en coalities... welke moeilijk te verdedigen zijn” en die “de partijstrijd bederven”.<sup>25</sup> Dit laatste sloeg op de geregeld voorgekomen situatie dat in de eerste ronde geen kandidaat de volstreekte meerderheid behaalde. De kieswet schreef dan een herstemming voor tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen behaald hadden. In zo’n geval konden de (kiesverenigingen van de) al afgefallen kandidaten weinig meer doen dan partij trekken voor een van de twee overgebleven concurrenten, en wel voor de kandidaat die zij het minst onverkieslijk vonden – maar waartegen in de eerste ronde natuurlijk wel strijd geleverd was. Zo zag men volgens de parlementair historicus P.J. Oud bij de herstemmingen in 1905 sociaal-democraten zich sterk maken “ook voor den meest conservatieven liberaal, als zij daardoor den gehaten kuyperiaan” zijn mandaat konden onthouden.<sup>26</sup> Mede daardoor leed de rechtse coalitie in dat jaar een traumatische verkiezingsnederlaag, hetgeen de populariteit van het districtenstelsel in rechtse kringen natuurlijk geen goed deed.<sup>27</sup>

Kortom: de georganiseerde partijen wilden af van het districtenstelsel, omdat zij dachten dat het hun zetels kostte,<sup>28</sup> het veel coördinatieproblemen met zich meebracht en ten slotte de partijen bij de herstemmingen soms dwong tot het innemen van inhoudelijk moeilijk verdedigbare standpunten. De leden van de antirevolutionaire kamerclub hadden zich al in 1887 tegen het districtenstelsel uitgesproken,<sup>29</sup> en de andere kamerleden moeten naar dat standpunt toegegroeid zijn in de mate

waarin hun loyaliteit aan en afhankelijkheid van een landelijke partijorganisatie toenam. En omdat aan het eind van Donners belle époque de meerderheid van de gekozen afgevaardigden zich minstens óók als partijvertegenwoordiger was gaan presenteren, moeten de middelen voor het wijzigen van het kiesstelsel vanaf dat moment daar geweest zijn en was het wachten nog slechts op een goed moment.

Dat brak aan bij het invoeren van het algemeen mannenkiesrecht in 1917. Nu was het kiesrecht al vaker verruimd zonder het stelsel te veranderen en dat had in beginsel heel goed nogmaals kunnen gebeuren, maar de verruiming van 1917 ging functioneren als voertuig voor het invoeren van een stelsel dat voor georganiseerde partijen veel gunstiger was dan het oude. Heel Nederland werd één groot district, en de kiezer ging stemmen op een kandidaat die op een door zijn partij opgestelde lijst stond. Wie éénhonderdste van het aantal uitgebrachte stemmen haalde, had de kiesdeler gehaald en kon een van de honderd zetels in de Kamer gaan bezetten.<sup>30</sup> Maar iedere stem méér ging naar de volgende kandidaat op de lijst, en werd daarmee in feite een stem voor de lijst. Viel een gekozen kandidaat uit, dan kwam er ook geen tussentijdse verkiezing meer, zoals onder het oude stelsel het geval was geweest, maar ging de zetel naar de opvolgende kandidaat op de lijst.

Aan het afgeschafte stelsel kleefde vanuit representatief oogpunt een groot bezwaar, en dat werd door de nieuwe kieswet ondervangen. Het lijstenstelsel introduceerde echter een nieuw fenomeen: de mogelijkheid van ‘gekozen’ kandidaten waar geen kiezer op gestemd had – een logisch gevolg van het principe dat de lager geplaatste kandidaat het stemmenoverschot van een hogergeplaatste krijgt.

Een tweede kenmerk van het nieuwe stelsel was dat het veroveren van een zetel voor een individuele kandidaat praktisch veel moeilijker werd. Voorheen kon men kandideren en campagne voeren in het district waar men dacht de beste kansen te hebben en dan had men aan de helft plus één van de uitgebrachte stemmen genoeg. Nederland had honderd districten, en dus woonde in één district gemiddeld één procent van de kiezers, en dat kwam neer op een gemiddelde kiesdrempel van 0,5%. Door het lijstenstelsel werd die drempel twee keer zo hoog: nu moest een kandidaat éénhonderdste, dus één volle procent van de stemmen zien te verkrijgen om een zetel te verwerven. En de campagne tot één (voormalig) district beperken ging nu ook praktisch niet meer, want dan zou men daar *alle* uitgebrachte stemmen moeten krijgen. Partijloze, individuele kandidaten keken dus na 1917 tegen een twee keer zo hoge kiesdrempel aan en werden ook nog eens gedwongen in een veel groter gebied campagne te voeren.

We kunnen dus veilig vaststellen dat het in 1917 tegelijk met de evenredige vertegenwoordiging ingevoerde lijstenstelsel de toegang tot de

Kamer in hoge mate onder controle van georganiseerde politieke partijen heeft gebracht. Wie niet onder het juk van de kandidaatstelling van een gevestigde partij door wilde gaan en met een eigen lijst uitkwam, bleek inderdaad weinig kans te hebben gehad. Tijdens de verkiezingen tussen 1917 en 1939 en die tussen 1946 en 1999 werden in totaal 3.925 Eerste- en Tweede-Kamerzetels vergeven, en 98% van die zetels ging naar kandidaten op de lijsten van al gevestigde politieke partijen.

Door het lijstenstelsel is een van de twee algemeen begaanbare toegangswegen tot een openbaar ambt in Nederland, namelijk verkiezingen, onder controle van georganiseerde partijen gebracht. Zij zijn hierdoor optimaal in de gelegenheid partijleden die zij daartoe naar voren schuiven, te laten verkiezen. Dat brengt ons bij de tweede toegangsweg: een benoeming. Er is een tijd geweest dat voor alle benoemingen in de rijksdienst een Koninklijk Besluit geslagen werd, maar dat is in de loop van de tijd sterk afgezwakt. Het was aanvankelijk ook inhoudelijk een besluit van de Koning, maar ook dat is niet zo gebleven. Sinds 1850 kan de minister op eigen initiatief een persoon voor benoeming voordragen en daarna groeide de huidige situatie dat de Koning geacht wordt het hem voorgelegde ontwerp-Koninklijk Besluit gewoon te tekenen.

Sinds het laatste kwart van de negentiende eeuw zijn dus ministers de cruciale factor bij benoemingen – zij het dat de Kamer in schaarse gevallen (voor leden van de Hoge Raad der Nederlanden en de Algemene Rekenkamer) een bindende voordracht van drie doet (waaruit het kabinet er een kiest) of zelf benoemt (Griffier, Nationale Ombudsman). De omvangrijkste rol op dit gebied is weggelegd voor de bewindsman van Binnenlandse Zaken, aangezien de benoemingen tot burgemeester en commissaris tot zijn portefeuille behoren. Wie invloed op benoemingen wil uitoefenen moet dus invloed hebben op het gedrag van de ministers, de bewindsman van Binnenlandse Zaken voorop.

Daarbij doet zich echter het al eerder genoemde probleem voor dat ook ministers niet in een gezagsverhouding tot een partij staan en dat het een moeizame en omslachtige methode is hen per kwestie naar het partijstandpunt pogen over te halen. Veel gemakkelijker zou het zijn als een bewindsman eigener beweging de ‘goede’ personen voor een benoeming voordraagt dan wel bereid is zich via de zijlijn door een partij wat te laten influisteren. De voorwaarden daarvoor zijn optimaal vervuld als ministers zelf ook loyale partijleden zijn die hun positie ook (mede) aan hun partij te danken hebben. Dat gegeven maakt de greep op de toegang tot het ministersambt een cruciale factor voor invloed op alle andere benoemingen in de rijksdienst.

De politieke partijen kregen echter in het begin van de twintigste eeuw een nog belangrijker motief om ‘eigen’ ministers te willen. Dat motief

had alles te maken met hun primaire doelstelling: invloed op de wetten en het beleid. Het zwaartepunt in de wetgevende macht, dat tot dan bij het parlement had gelegen, was namelijk gaan verschuiven in de richting van het kabinet. De staatsrechtgeleerde A.A.H. Struycken zag al in 1910 die ‘terugtrek der wetgever’.<sup>31</sup> Donner legt het omslagpunt iets later, namelijk bij het kabinet-Cort van der Linden dat van 1913 tot 1917 regeerde.<sup>32</sup> Het precieze tijdstip doet er hier niet zo veel toe; waar het hier om gaat is dat ‘eigen’ ministers nog belangrijker werden voor de politieke partijen.

Volgens de grondwet van 1848 benoemde en ontsloeg de Koning de ministers ‘naar welgevallen’. Maar na de acceptatie van de vertrouwensregel, die impliceert dat een minister die het vertrouwen van het parlement verspeeld heeft niet kan aanblijven, ontslaat de Koning de ministers *materieel* naar welgevallen van een meerderheid in de Staten-Generaal. En bij een benoeming moet hij er sindsdien van uit kunnen gaan dat het parlement de ambtsdrager niet op voorhand wantrouwt, want dan kan deze onmiddellijk heengezonden worden. De Staten-Generaal hebben dus op dit gebied hindermacht verworven, en toen fracties van politieke partijen in het parlement de toon gingen aangeven, was die parlementaire hindermacht de basis waarop zij konden voortbouwen.

Dat hebben de partijen met succes gedaan, maar zonder dat het zijn weerslag gekregen heeft in het geschreven staatsrecht dat op de formatie betrekking heeft. Een duidelijk omslagpunt – zoals de wijziging van de kieswet in 1917 het formele keerpunt in de toegang tot het parlement vormt – ontbreekt bij de toegang tot het kabinet. Hier was sprake van een cumulatie van kleine en minder kleine veranderingen in het gedrag van de betrokkenen – veranderingen die in een bepaalde formatie nuttig of nodig leken en die dan bij de daaropvolgende formaties als verworven rechten van de partijen beschouwd werden. De voornaamste stappen duiden we hier kort aan.

Het begon er mee dat een verkiezingsuitslag niet langer door een duidelijke meerderheid van vrijzinnige (liberale) of rechtse (conservatieve, later confessionele) afgevaardigden in de Kamer, als vanzelf de politieke richting van het nieuwe kabinet aangaf. De globale richting ging er minder toe doen. De kamerleden begonnen zich in toenemende mate als leden van een fractie op te stellen, zonder dat er een fractie was die de meerderheid had. Zelfs als er een linkse of een rechtse meerderheid was, dan nog moesten fracties bereid zijn samen te werken. En omdat het niet op voorhand duidelijk was of zij dat wilden – en zo ja, onder welke voorwaarden – zag de Koning zich genoodzaakt fractieleiders te gaan consulteren. Dat gebeurde voor het eerst in 1905 en op nog beperkte schaal. Maar de omvang van het verschijnsel groeide en sinds 1946 worden alle fractieleiders geraadpleegd.

Bij een consultatie kan men natuurlijk niet alleen steun toezeggen of weigeren, maar die steun ook afhankelijk maken van voorwaarden. De logische vervolgstap op het verbinden van voorwaarden aan het steunen van een nieuw kabinet is het gaan voeren van onderhandelingen. Die zijn in de loop van de tijd over een steeds groter scala van onderwerpen gegaan. In 1948 werd voor het eerst gesproken over het aantal ministers dat iedere partij zou krijgen. Is eenmaal aanvaard dat de zetelverdeling onderwerp van onderhandelingen is, dan is dat het begin van wedijver om ministerszetels – en die onderlinge wedijver maakt de kans op een post voor een partijloze kandidaat in de loop van de tijd steeds kleiner. De laatste partijloze minister (J.W. Beyen van Buitenlandse Zaken) is in 1956 afgetreden, en de twee laatste partijloze staatssecretarissen (H. Schaper en G.H.J.M. Peijnenburg, beiden van Defensie) deden dat in 1967. De zetelverdeling is een cruciaal onderdeel van de coalitieonderhandelingen geworden en dat maakte dat na 1967 alleen nog partijleden, en dan natuurlijk alleen leden van een der coalitiepartijen, een kabinetspost gekregen hebben. Is een partij een enkele maal gedwongen buiten de eigen gelederen te rekruteren, dan moet sedertdien de kandidaat eerst partijlid worden voor hij of zij benoemd kan worden.

Daarmee was echter de ontwikkeling niet ten einde. In 1965 had een formateur voor het eerst met de fractieleiders overleg gevoerd over de personen die hij een ministerspost wilde aanbieden. Daardoor werd ongewild het speelveld voor de volgende formateur verkleind. Twee jaar later namelijk vroeg formateur B.W. Biesheuvel de fractievoorzitters om de vrije hand bij het aanzoeken van de kandidaat-ministers uit hun partij. Dat hij meende dat te moeten vragen is al veelzeggend, maar het antwoord zei nog veel meer: de fractieleiders weigerden het in ronde bewoordingen. Daarmee kwam vast te liggen dat een kandidaat-bewindsman het fiat van zijn partijleider behoeft. Een kandidaat die niet de steun van zijn partij heeft, kan geen kabinetspost gaan bekleden, óók niet als de formateur hem of haar graag zou willen hebben. Toen formateur J.A.W. Burger dat principe bij de formatie van het kabinet-Den Uyl aan zijn laars poogde te lappen, heette dat een ‘inbraak’ en was de verontwaardiging groot. Het eindresultaat was dat de voor het blok gezette partijen het nieuwe kabinet slechts wilden gedogen, al kwam dat niet alleen door de poging tot inbraak. In diezelfde formatie van 1972-1973 kreeg Burger van KVP-fractievoorzitter F.H.J.J. Andriessen twee lijstjes met personen waaruit hij mocht kiezen: een lijstje voor de ministersposten, en een ander voor de staatssecretarissen. De laatste stap in deze ontwikkeling is dat de partijleiders zelf met kandidaten komen en dat de formateur als beoogd premier hooguit hindermacht heeft: hij kan proberen een onwelgevallige kandidaat te weren.



De politieke partijen zijn dus door een combinatie van hindermacht, het opvatten van eenmaal gedane concessies als verworven rechten en door hun onderlinge naijver erin geslaagd om in grofweg de tweede helft van de twintigste eeuw het formatieproces geheel naar zich toe te trekken. Daarmee hebben zij niet alleen de toegang tot het kabinet onder hun controle gebracht, maar in het voorbijgaan ook greep gekregen op de toegang tot andere ambten in de rijksdienst die men via een benoeming kan verwerven. De ministers spelen daarbij immers een cruciale rol en – zoals wij eerder opmerkten – is de minister een loyaal partijlid dat zijn functie zonder de steun van zijn partij niet gekregen zou hebben, dan zijn de voorwaarden voor partij-invloed op benoemingen, gegeven de kenmerken van het stelsel, optimaal vervuld.

Daarmee is de constructie van de tweede trap van de verklaring voltooid. We kunnen vaststellen dat politieke partijen in de twintigste eeuw inderdaad de middelen hadden en in de gelegenheid geweest zijn het laten verkiezen dan wel het benoemen van door hen naar voren geschoven partijleden ten eerste te bevorderen. Die middelen kregen zij in handen nadat zij erin geslaagd waren de zetels in het parlement in meerderheid door partijleden te laten bezetten. De gelegenheid grepen zij, voor wat verkiezingen betreft, in 1917 via het lijstenstelsel. Voor wat de benoemingen betreft kwamen zij voor het eerst in de gelegenheid toen zij invloed op de kabinetsformatie begonnen te krijgen en konden afdwingen dat partijmannen tot minister benoemd werden. Maar de greep op de toegang tot het kabinet is pas na 1967 volkomen geworden. Voor wat de overige benoemingen betreft, dat wil zeggen benoemingen waarbij een of meer ministers een centrale rol spelen, kunnen we dus eveneens vaststellen dat die middelen – als onderdeel van hetzelfde proces – er zijn gekomen. Maar daar hoort een clausule bij: alleen partijen die deelnemen aan de regering zijn in de gelegenheid er gebruik van te maken.

#### **4. De dynamiek**

We zijn nu toe aan de derde stap: de dynamiek van het verschijnsel. Dynamiek moet er logischerwijs geweest zijn, omdat aan het eind van de negentiende eeuw de politieke partijen nog maar net op het toneel verschenen waren, en zij een eeuw later de toegang tot de belangrijkste openbare ambten onder hun controle hadden gebracht. Wat zijn de drijvende krachten achter die proliferatie?

De veronderstelling dat politieke partijen invloed willen uitoefenen op de inhoud van de wetten en het overheidsbeleid, dwingt tevens tot de aanname dat zij zich zullen richten op die ambten waarin die invloed

ook daadwerkelijk uitgeoefend kan worden. Dat verklaart waarom de politieke partijen zich in eerste instantie op de Staten-Generaal en het kabinet geconcentreerd hebben, want daar heeft men optimale invloed op zowel de wetgevende als de uitvoerende macht. Dat verklaart echter nog niet waarom de partijen steeds verder zijn gegaan en de belangstelling hebben verbreed naar zo goed als alle aanzienlijke openbare ambten. Het vinden van een verklaring daarvoor is in hier aan de orde.

Wie een machtsstrategie volgt, dient zich rekenschap te geven van verschuivingen in de machtsverhoudingen. We hebben al op die gedachte gepreludeerd toen we er op wezen dat door het veranderen van de machtsbalans tussen regering en parlement de toegang tot het kabinet voor politieke partijen aan gewicht won. De regering is echter niet alleen medewetgever, maar ook drager van de uitvoerende macht. Doordat de departementen steeds groter werden, namen de mogelijkheden van bewindslieden af om het doen en laten van hun ambtenaren te controleren. De ambtelijke bureaucratieën werden daardoor langzaam maar zeker een niet te veronachtzamen machtsfactor in zowel de voorbereiding en de implementatie van beleid, als in het ontwerpen en uitvoeren van wetten. Door de jurist en bestuurskundige R. Crinice le Roy is in dat verband de term 'de vierde macht' geïntroduceerd.<sup>33</sup>

Deze situatie dwingt doelrationele politieke partijen hun strategie bij te stellen en ook belangstelling te hebben voor sleutelposities in het ambtelijk apparaat. Hetzelfde argument gaat op voor de buiten de departementen ontstane machts- en invloedscentra, in de vorm van allerlei adviesinstanties en zelfstandige bestuursorganen – gezamenlijk wel 'de vijfde macht' genoemd. Ook daarvan kan men zeggen dat zij een belangrijke factor zijn geworden in zowel de voorbereiding van beleid en wetgeving als in de uitvoering daarvan.

In de loop van de twintigste eeuw kon dus op veel meer plaatsen dan alleen in het parlement invloed op wetgeving en beleid worden uitgeoefend. Van politieke partijen die zich doelrationeel gedragen, mag men daarom verwachten dat zij op het ontstaan van die nieuwe machts- en invloedscentra reageren door ook daar de sleutelposities te willen laten bezetten door hun leden. Ten tweede zijn er zoals hierboven reeds vermeld de institutionele belangen van de gevestigde politieke partijen die hen er toe dwingen ook belangstelling te hebben voor ambten die voor de invloed op wetgeving en beleid weliswaar minder relevant zijn, maar overigens wel prestigieus, op zichzelf interessant, of passend zijn voor een politicus die zijn carrière een andere wending moet of wil geven.

De verspreiding van het verschijnsel van de partijpolitieke benoemingen is dus in feite gegeven met de motieven die politieke partijen hebben en met het opkomen van nieuwe machts- en invloedscentra in het openbaar

bestuur. Die rationele motieven van de politieke partijen worden nog versterkt door doodgewone naijver. Illustratief in dat verband is de volgende passage uit een hagiografische geschiedschrijving van de ARP, waarin Kuypers voorkeur voor het benoemen van partijgenoten verdedigd wordt:

“Het liberalisme had een poging gedaan heel Nederland te liberaliseren... Het deed dit... door alle belangrijke plaatsen door liberalen te doen bezetten. Aan dit eenzijdig en partijdig werk maakte Kuyper onmeedogend een eind. Vandaar, dat van liberale zijde nooit een staatsman zo fel... is bestreden als Kuyper. Maar deze ging onverstoord verder en doorbrak voorgoed het bevoorrechtingsstelsel dat tientallen jaren toegepast was. Natuurlijk heeft hij wel eens benoemingen moeten doen van mannen, die niet de nodige vooropleiding hadden gehad, maar de praktijk heeft geleerd, dat de Rijksadministratie en de gemeentebesturen daarvan geen nadelige gevolgen hebben ondervonden”.<sup>34</sup>

Hier wordt uit onverdachte hoek toegegeven dat het bij voorrang benoemen van partijgenoten bij Kuyper (die van 1901 tot 1905 minister-president was) de praktijk was, zelfs als het ging om partijgenoten “die niet de nodige vooropleiding hadden gehad”. Belangrijk is het mechanisme dat hier gedemonstreerd wordt. Politieke partijen zijn met elkaar in een concurrentiestrijd gewikkeld. Nadat er één begonnen is met het benoemen van partijgenoten in een bepaalde functie – of in elk geval het beeld ontstaan is dat dit gebeurd is –, gaan andere partijen zodra zij daartoe in de gelegenheid zijn die ‘eenzijdigheid’ corrigeren, waardoor de kansen op die functie voor niet-partijgebonden kandidaten uiteindelijk zullen verdampen. Een partijpolitieke variant van de bekende wet van de Engelsman Th. Gresham: “bad money drives out good money”. Als een bepaald soort ambt eenmaal volledig in handen van partijleden is, en een partij meent in vergelijking met een andere partij onderbedeeld te zijn, kan bij gebrek aan (voldoende) vacatures in dat bepaalde ambt compensatie gezocht worden in aanpalende ambten, die dan vervolgens weer voorwerp van onderlinge strijd kunnen worden. Een (vermeende) ‘achterstand’ op het gebied van bijvoorbeeld de burgemeesters kan zo goedge maakt worden met een post van commissaris van de Koningin voor de onderbedeelde partij, waarna andere partijen, als er al niet om commissarisposten gestreden zou worden, ook de benoeming in dat ambt tot inzet kunnen maken van de partijpolitieke strijd. Op die manier kan het verschijnsel als een besmettelijke ziekte overspringen van het ene naar het andere gebied.

## 5. Het distributieve aspect

We zijn nu toe aan het vierde en laatste aspect: de verklaring voor de klaarblijkelijk disproportionele verdeling van de posten over de partijen. Waarom een gouvernementele partij wel en een partij die nog nooit in de regering zat niet? Staatskundige beginselen of democratische principes passen niet goed in een structurele verklaring, en dus blijft pragmatisme – in dit geval dus een pragmatische omgang met de politieke werkelijkheid – als mogelijke verklaring over. Laten we daarom om te beginnen de relevante feiten en omstandigheden op een rij zetten.

We nemen aan dat politieke partijen er belang in stellen dat openbare ambten opgedragen worden aan de partijgenoten die zij daartoe naar voren schuiven. Omdat ze dat allemaal willen, ontstaat er uiteindelijk wedijver om vrijkomende ambten in een *zero sum game*. Als alle ambten van een bepaalde soort door partijleden bezet zijn, kan geen partij er immers meer op vooruitgaan zonder dat een andere partij er slechter van wordt. Openlijk ijveren voor het benoemen van een partijgenoot maakt al gauw een slechte indruk; het maakt partijen kwetsbaar voor verwijten als vriendjespolitiek en baantjesjagerij. Daar komt bij dat slag leveren om iedere concrete benoeming – ook als het achter de schermen gebeurt – weinig aantrekkelijk is, want het belast de onderlinge verhoudingen en iedere partij heeft in Nederland altijd minstens één andere partij nodig gehad om een meerderheid ten gunste van welk standpunt dan ook te verwerven. Een minimum aan samenwerking tussen althans enkele partijen is dus gegeven de bestaande verhoudingen onvermijdelijk. Voor kabinetsdeelname moet zelfs voor langere tijd samengewerkt worden met minstens één andere partij. In zo'n coalitie verkeert de partij waar de minister van Binnenlandse Zaken lid van is natuurlijk in de meest voordelige positie, maar ook daar zijn grenzen aan. Veel benoemingen moeten in de ministerraad aan de orde komen, en de minister die niet ook de coalitiepartners hun portie gunt, kan daar weerstand en uiteindelijk conflicten verwachten.

Die conflicten zijn potentieel gevaarlijk, want ze kunnen de samenwerking in de regering in gevaar brengen en regeringsdeelname is een hoger belang dan een baantje voor een partijgenoot. Ook de partij die in de meest gunstige positie verkeert, zal zich dus wat moeten inhouden en ook de coalitiegenoten wat gunnen. Die houding kan versterkt worden door de overweging dat wie vanuit een positie van overwicht een ander ook wat gunt, zichzelf een basis voor een legitieme claim verschaft als in een volgend kabinet de bordjes verhangen zouden zijn. Dat zijn ons inziens de hier van belang zijnde feiten en overwegingen. De vraag is dan: hoe gaat men daar pragmatisch mee om?

In deze context lijkt het eerste gebod van pragmatisch handelen: aanvaard het onvermijdelijke en demp en reguleer de onderlinge strijd over althans de meeste benoemingen. Hoog oplopende conflicten over benoemingen moeten zoveel mogelijk tot de uitzonderingen gaan behoren, want ze zijn disfunctioneel. En dat kan alleen maar bereikt worden door te overleggen en onderling afspraken over een verdeling te maken. Afspraken waaruit op den duur stilzwijgend geaccepteerde regels kunnen groeien, zoals bijvoorbeeld de regel dat de burgemeestersposten grosso modo proportioneel over de gouvernementele partijen verdeeld worden. De partijen veranderen dan hun competitieve opstelling in een coöperatieve strategie. De resultaten van speltheoretisch onderzoek ondersteunen die gedachtegang. M. Taylor heeft namelijk laten zien dat als een *zero sum game* in de loop van de tijd met dezelfde spelers herhaald wordt en de deelnemers onderling kunnen communiceren, zij steeds vaker een coöperatieve strategie kiezen.<sup>35</sup>

Daarmee hebben we een antwoord gevonden op de vraag waarom de politieke partijen over zouden zijn gegaan tot het maken van afspraken en het accepteren van regels over de onderlinge verdeling van openbare ambten. Maar dat verklaart nog niet waarom sommige partijen, zoals wij dat eerder uitdrukten, alleen maar de kruimels krijgen die van de tafel vallen. Daarmee wordt de vraag opgeworpen naar de grondslag waarop een verdeling gemaakt kan worden.

Welnu, een voor de hand liggende grondslag wordt natuurlijk gevormd door de verkiezingsuitslag. Tenslotte zijn de zetelaantallen in het parlement de primaire machtsbasis van een politieke partij. Maar naarmate er meer partijen meedoen aan het overleg, wordt de spoeling dunner en het maken van afspraken moeilijker. Daarom is het in het belang van iedere politieke partij dat zijzelf wel betrokken is bij het maken van afspraken, maar daarnaast zo weinig mogelijk anderen. Alle in het parlement vertegenwoordigde partijen naar rato van hun zetelaantal laten méédelen, zou een handelwijze zijn die absoluut niet strookt met het permanent antagonistische karakter van de samenwerking tussen partijen. Dat antagonisme is permanent omdat er steeds weer nieuwe verkiezingen en formaties komen, en het brengt met zich mee dat een partij alleen mee mag doen als andere partijen er de noodzaak van inzien.

Die noodzaak kennen we inmiddels: omdat geen enkele partij ooit de meerderheid had, moest er altijd tussen althans enige partijen samengewerkt worden. *Enige* partijen, maar zeker niet *alle* in het parlement vertegenwoordigde partijen, omdat zij niet allemaal nodig zijn om tot meerderheidscoalities te komen. Met de belangen van partijen die weinig kans hebben een relevante factor te zijn bij het vormen van een werkbare regeringsmeerderheid, hoeft niet per se rekening gehouden te worden. En dus zal dat ook maar weinig gebeuren. Zij krijgen een postje

hier of daar, bijvoorbeeld om zonodig het verwijt te kunnen ontkrachten dat zij helemaal over het hoofd gezien worden. Maar een partij wordt pas betrokken bij het maken van afspraken nadat zij bewezen heeft gouvernementeel te zijn. Dat maakt de kring van in aanmerking komende partijen al beduidend kleiner, en dus de spoeling minder dun en het maken van afspraken gemakkelijker.

Binnen dat selecte ‘gouvernementele’ gezelschap heeft natuurlijk niet iedere partij een even sterke positie ten opzichte van de andere. Het aantal zetels dat een partij in het parlement heeft zal nu wel een rol gaan spelen, al was het alleen maar omdat – in elk geval in het laatste deel van de twintigste eeuw – de parlementaire krachtsverhoudingen in de samenstelling van het kabinet weerspiegeld worden. Een zuiver evenredige verdeling van de vrijkomende ambten over de gouvernementele partijen is echter ook weer niet te verwachten. Een partij die pas recent de status van gouvernementele partij verworven heeft, zal toch nog regelmatig genadebrood moeten eten. Zij zal, als zij voor het eerst mee mag doen op een moment dat de pot al grotendeels verdeeld is, niet in één of twee kabinetsperioden haar hele ‘achterstand’ inlopen, omdat andere gouvernementele partijen daarvoor moeten ‘inleveren’ en die zullen dat slechts schoorvoetend willen doen. Een partij die al langer gouvernementeel is maar tijdelijk in de oppositie verkeert, worstelt met een vergelijkbaar probleem. Ook zij zal allicht minder dan haar evenredige aandeel krijgen, maar omdat zij niet in het kabinet vertegenwoordigd is, heeft zij geen enkel middel om van binnenuit druk uit te oefenen.

Uitgaande van een pragmatische opstelling van de politieke partijen kan dus, met behulp van dezelfde aannames die we eerder gebruikten, een plausibele verklaring gegeven worden voor zowel het bestaan van afspraken en gegroeide regels over de verdeling van ambten als voor de disproportionaliteit van de tot stand gekomen verdeling. Daarmee is ook de vierde en laatste trap van de verklaring geconstrueerd.

## **6. Conclusie**

In het voorgaande hebben we laten zien dat het mogelijk is een verklaring te geven voor de stand van zaken aan het einde van de twintigste eeuw zonder te hoeven refereren aan de opvattingen of de moraal van specifieke politici of partijen. Enkele plausibele aannames over politieke partijen als organisaties, hun antagonistische coöperatie en enkele kenmerken van het Nederlandse stelsel, volstonden.

Natuurlijk zijn er altijd partijen en politici geweest die het hanteren van partijpolitieke criteria bij benoemingen openlijk veroordeeld hebben. Dat waren in het begin van de twintigste eeuw onder anderen veel

liberalen en de vrij-antirevolutionairen, opgegaan in de Christelijk-Historische Unie (CHU), en later bijvoorbeeld D66, GroenLinks en de SP. De liberalen huldigden het beginsel van de scheiding der machten en hechtten dus aan gescheiden verantwoordelijkheden van regering en Staten-Generaal; zij hadden bovendien ideologisch moeite met zaken als politieke organisatie en interne discipline of partijbelang. Binnen de CHU hechtte men eveneens aan gescheiden verantwoordelijkheden; tenslotte was een politiek conflict over de verhouding tussen fractie en partijleiding mede debet aan de afsplitsing van de vrij-antirevolutionairen van de ARP in 1894. Daarnaast was de Unie royalistisch ingesteld en koesterde zij de prerogatieven van de Kroon. In haar ogen waren het de ministers en de formateur *des Konings* en niet die van een partij. De liberalen noch de christelijk-historischen konden echter de regels van het spel dicteren in een situatie waarin zij stonden tegenover georganiseerde katholieken, socialisten en antirevolutionairen, die in dit opzicht veel minder door hun ideologie geremd werden. De concurrentie dwong met andere woorden de eerstgenoemden op straffe van marginalisering zich op termijn over hun tegenzin heen te zetten en zich geleidelijk aan te passen. In het huidige gedrag van het CDA of de VVD vindt men van deze opvattingen dan ook niet veel terug.

Van enige van de meer recente tegenstanders van partijpolitiek gemotiveerde benoemingen kan men zeggen dat zij, zoals dat heet, *moral luck* gehad hebben. Zij namen weliswaar een ‘zuiver’ standpunt in of trokken – zoals de SP herhaaldelijk deed – van leer tegen het verschijnsel, maar konden dat ook gemakkelijk doen omdat zij sowieso niets te verwachten of te vrezen hadden. GroenLinks, voor wie de gouvernementele status al enkele keren wat minder illusoir leek, had in 2003 alvast een ‘scouting-commissie’ ingesteld. Haar opdracht was “er voor te zorgen dat er meer GroenLinkers op invloedrijke posities komen... Het gaat om meer dan burgemeesters en wethouders”, maar ook om “leden van adviesorganen, bestuurlijke functies, noem maar op”, al blijft men voorstander van een nette sollicitatieprocedure. Interessant in het licht van wat wij hiervoor over de onderlinge naijver als drijfveer gezegd hebben is een opmerking in het begin van het betreffende artikeltje in het partijblad: “D66 heeft 31 burgemeesters, wij 5”.<sup>36</sup> Dat strookt inderdaad niet met de verhoudingen in het parlement.

Illustratiever nog is ten slotte de opstelling van D66 ten opzichte van burgemeestersbenoemingen. De partij die bij uitstek met de gekozen burgemeester geassocieerd wordt, heeft na haar eerste regeringsdeelname in 1973 de stelling betrokken dat het benoemingensysteem weliswaar afgeschaft zou moeten worden, maar dat de partij – totdat het zo ver is – wel naar evenredigheid in aanmerking moet komen voor burgemeestersposten.

Deze voorbeelden laten precies zien wat er aan de hand is: ook voor politici en partijen die wel anders zouden willen, is de structuur waarbinnen zij moeten functioneren in zo hoge mate dwingend, dat hun opvattingen er maar weinig toe doen. In dat verband zou men Michels' 'IJzeren Wet van de Oligarchisering' voor georganiseerde politieke partijen kunnen herformuleren tot de 'IJzeren Wet van de Claims op Openbare Ambten voor Partijgenoten'.

## noten

<sup>1</sup> Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, s.l., 1998, 125.

<sup>2</sup> R.B. Andeweg, 'The Netherlands', in: J. Blondel en M. Cotta, red., *Party and government. An inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*, London, 1996, 128-152; 149.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: 'Staatssecretaris regelt benoeming partijgenoot', in: *NRC-Handelsblad*, 14 januari 2004.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld P. Mair, 'Politieke partijen en hun privileges', in: *Socialisme & Democratie*, 52 (1995), no. 9, 395-401.

<sup>5</sup> Het – naar het zich laat aanzien lijvige – boek zal te zijner tijd verschijnen bij de Sdu. De werktitel luidt: *Politieke partijen als sluiswachters van het openbaar bestuur. De toegang tot openbare ambten in Nederland tijdens de twintigste eeuw*.

<sup>6</sup> J.H. Gerards en A.W. Heringa, *Wetgeving gelijke behandeling*, Deventer, 2003, 65.

<sup>7</sup> R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992.

<sup>8</sup> Zie daarover G. Sartori, *Parties and party system. A framework for analysis*, Cambridge, 1976; K. von Beyme, *Parteien in westlichen Demokratien*, München, 1982; I. Lipschits, 'Functies van politieke partijen', in: R.A. Koole, *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984, 13-22; H.W. Nijzink, 'Politieke partijen in Nederland. Hun plaats in de representatieve democratie en het recht', in: *Acta Politica*, 27 (1992), 3 (juli), 261-296.

<sup>9</sup> D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen, 1982, 23.

<sup>10</sup> R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Nachdruck der zweiten Auflage, Stuttgart, 1970 (eerste druk: 1911), *passim*.

<sup>11</sup> A. Krouwel, 'Partijverandering in Nederland. De teloorgang van de traditionele politieke partij?', in: *Jaarboek 1995 Documentatiecentrum*



*Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1996, 168-191; 168-170.

<sup>12</sup> J.A.A. van Doorn, *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, Alphen aan den Rijn, 1988, 171.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 171-172.

<sup>14</sup> R.A. Koole, 'Ledenpartijen of staatspartijen? Financiën van de Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief', in: *Jaarboek 1996 DNNP*, Groningen, 1997, 156-182; 156. In dat opzicht is de op 1 juli 1999 in werking getreden Wet subsidiëring politieke partijen een breekpunt gebleken door de op stapel staande verhoging van de subsidie met vijftig procent. Een verhoging die in het licht van de huidige overheidsfinanciën wel spectaculair genoemd mag worden.

<sup>15</sup> M. Olson, *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge, 1965, *passim*.

<sup>16</sup> J.W. Janssens, *De commissaris van de koningin. Historie en functioneren*, Den Haag, 1992, 91.

<sup>17</sup> H.M. Franssen, *Tweede Kamer en Binnenlandse Zaken. Een verkennend onderzoek naar parlementaire invloed onder het kabinet-Den Uyl*, Assen, 1982, 82-84.

<sup>18</sup> En er wordt ook niet geheimzinnig over gedaan. Op de per e-mail respectievelijk per telefoon gestelde vraag welk fractielid 'de benoemingen' in portefeuille had, gaven de voorlichters van de fracties onbekommerd antwoord ("Oh, u bedoelt de burgemeesters en zo?"). Staatsrechtelijk correct was alleen de reactie van de ChristenUnie: "De fractie gaat niet over benoemingen. Dat is voorbehouden aan het betreffende ministerie" (bron: e-mail J.J. de Haan namens de Christenunie aan schrijver dezes, 1 mei 2001).

<sup>19</sup> Zie het klassieke werk van Michels, *op.cit.* Hij liet zien dat zelfs een politieke partij die de democratisering van de samenleving tot het hoogste politiek doel had verheven, zich intern om organisatorische redenen tot een oligarchie ontwikkelde.

<sup>20</sup> A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, 1977, 320.

<sup>21</sup> P.J. Oud, *Honderd jaren. Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland, 1840-1940*, Assen, 1954 (tweede druk), 4.

<sup>22</sup> K.E. van der Mandele, *Het liberalisme in Nederland. Schets van de ontwikkeling in de negentiende eeuw*, Arnhem, 1933, 103.

<sup>23</sup> D.J. Elzinga en C. Wisse, *De parlementaire fracties*, Groningen, 1988, 29.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 35-39.

<sup>25</sup> Aangehaald bij H. Spoormans, 'Met uitsluiting van voorregt'. *Het ontstaan van liberale democratie in Nederland*, Amsterdam, 1988, 176.

<sup>26</sup> Oud, *op.cit.*, 213.

<sup>27</sup> “Volkomen gegrond was daarom de opmerking, dat het eigenlijk niet zoozeer de natie was die het Rechtsche bewind in dat jaar ten val bracht, maar dat de ongunst van het districten-stelsel dit had bewerkt. Bij de eerste stemming waren trouwens slechts 280.000 stemmen op de kandidaten van Links uitgebracht over het geheele land, tegenover 340.000 op die der Rechtsche partijen. Had er toen reeds evenredige vertegenwoordiging bestaan, de uitslag zou een geheel andere zijn geweest. Nu zegevierde de Concentratie der vrijzinnige partijen... met behulp der sociaal-democraten over de Coalitie van Rechts”, aldus een officiële publicatie van de RKSP. Zie P.H.J. Steenhoff, *Erfgoed. Bijdrage tot de geschiedenis der Katholieke Staatspartij, haar stichting en haar voltooiing*, Den Haag, 1939, 31.

<sup>28</sup> Spoormans, *op.cit.*, 190.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 150.

<sup>30</sup> Alleen voor een voorkeurszetel, waarmee de door de partij vastgestelde volgorde op de lijst wordt doorbroken, gold aanvankelijk dat de kandidaat slechts de helft van de kiesdeler gehaald behoefde te hebben. Later werd dat percentage verhoogd tot uiteindelijk 100% en (veel) later weer verlaagd tot 25% thans.

<sup>31</sup> A.A.H. Struycken, *Administratie of rechter?*, Arnhem, 1910, 21.

<sup>32</sup> Donner, *op.cit.*, 321.

<sup>33</sup> R. Crinice le Roy, *De vierde macht*, Utrecht, 1969.

<sup>34</sup> J.A. de Wilde en C. Smeenk, *Het volk ten baat. De geschiedenis van de A.R.-partij*, Groningen, 1949, 195.

<sup>35</sup> M. Taylor, *Anarchy and cooperation*, London, 1976.

<sup>36</sup> H. Kleijburg, ‘Commissie start lobby voor talentvolle GroenLinkers’, in: *GroenLinks Magazine*, 2003, 8 (okt.), 6.